



Universidad
de Alcalá

Tribunal de Cuentas Court of Accounts

Máster Universitario en Acceso a la Profesión de Abogado

Presentado por:
Doña Gema Salgado López

Dirigido por:
Don Rubén Guijarro Pique

Alcalá de Henares, a 28 de diciembre de 2018.

INDICE

1. RESUMEN.....	PAG. 3
2. OBJETIVOS.....	PAG. 4
3. PLAN DE TRABAJO.....	PAG. 5
4. DESARROLLO:	
A. Historia.....	PAG. 6
B. Leyes de Derecho Positivo.....	PAG. 8
C. Qué es.....	PAG. 9
D. Funciones.....	PAG. 10
E. Jurisprudencia.....	PAG. 27
F. Caso práctico.....	PAG. 41
5. CONCLUSIÓN.....	PAG. 51
6. BIBLIOGRAFÍA.....	PAG. 52

RESUMEN

El control de la Finanzas Públicas es un tema muy importante, que trata nada menos que de garantizar el funcionamiento de las instituciones democráticas, a través del control de los actos de gobierno de los funcionarios responsables del manejo de las finanzas públicas. Se trata de un tema complejo, que involucra un control calificado, diferente del conjunto de auditorías y controles que habitualmente se realizan en los organismos de control.

Con este trabajo básicamente se propone estudiar y comprender el funcionamiento de este tipo de control y valorizar la importancia del rol que cumple, las características que presenta este tipo de control y transmitir las conclusiones y valores de este trabajo.

OBJETIVOS

El objetivo de este trabajo ha sido y es aprender el funcionamiento, la razón de la existencia del Tribunal de Cuentas y el por qué de que sea sumamente importante.

Desafortunadamente, la carrera no puede abarcar todo el amplio mundo del derecho y hay partes que se omiten en la enseñanza – no es algo de lo que culpar a nadie, pero adquirir conocimientos sobre este órgano considero que es bastante relevante - por suerte pude realizar mis prácticas de la abogacía en un despacho en el cual, entre otras muchas cosas llevaron asuntos de éste Tribunal y no solo eso, sino que pude tener la suerte de trabajar con un profesional especializado en este ámbito Don Rubén Guijarro Pique al que debo mis más agradecimientos, por compartir sus conocimientos y por su gran ayuda en todo momento con la realización de este trabajo.

PLAN DE TRABAJO

La organización que he tenido para poder realizar este trabajo se basó inicialmente en la búsqueda de jurisprudencia, en leer todo lo que fue posible sobre los casos que se han llevado – quizás los más relevantes – y de ahí una vez viendo el trabajo realizado por el Tribunal comenzar a estudiar su funcionamiento y composición desde dentro, para ello pude obtener manuales que me fueron de gran ayuda y de ahí pude dar forma a mi trabajo.

En primer lugar, desarrollo mi trabajo explicando de forma generalizada, la historia del Tribunal de Cuentas, así como las leyes de derecho positivo que lo amparan.

En segundo lugar, intento profundizar sobre qué es el Tribunal de Cuentas, sus funciones y comienzo detallando algunos casos de jurisprudencia que estudié y considero relevantes. Por último, añado los casos prácticos que pude conocer en mi despacho y en los cuales tuve acceso directo a todos los datos y procedimiento que se llevó acabo – quiero añadir que en la explicación detallada a continuación omito todos los datos de los clientes por mera protección de datos –.

Finalmente, añado una conclusión que simplemente es mi mera opinión al respecto y la bibliografía en la que he basado este trabajo.

DESARROLLO

A) HISTORIA

Los antecedentes históricos del Tribunal de Cuentas se remontan a la Edad Media, concretamente al siglo XIII, con el reinado de Sancho IV el Bravo, Rey de Castilla y León. Un poco más tarde, en el año 1388 existían ya en la Corte Castellana los llamados Contadores Mayores, dependientes desde los primeros Austrias, del Consejo de Hacienda, para completar la labor fiscalizadora de las Cortes, sobre el empleo de los fondos recaudados a través de los servicios que éstas votaban. Ellos entendían tan solo de la parte de contabilidad y constituían la jurisdicción privativa de la Hacienda Pública.

El primer ordenamiento completo conocido sobre la institución de Contadores Mayores de Cuentas, es la carta regia o instrucción, autodenominada ordenanza, promulgada por Juan II en 1437, donde aparece el texto que contiene la regulación básica del órgano titular de la censura de cuentas. En lo relativo a su composición, al frente se encuentran dos, en ocasiones más, Contadores Mayores de Cuentas auxiliados por sus tenientes. Del trabajo de despacho se encargaban los contadores menores, distribuidos en oficios: contadores de libros, que asientan los despachos y provisiones, y contadores de resultas, encargados de ordenar y comprobar las cuentas y sacar los alcances o resultas si los hubiere

Con funciones similares se acomodó sin problemas en el régimen liberal, La Constitución de Bayona de 1808, establecía ya que “*un tribunal de contaduría general examinará y fenecerá las cuentas de todos los que deseen rendirlas*”.¹ Como vemos se atribuía un carácter potestativo a la rendición de cuentas. A su vez, la Constitución de Cádiz de 1812, afirmaba que “*para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una contaduría mayor de cuentas, que se organizará por una ley especial*”², lo cual constituiría un antecedente de la vigente Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

¹Artículo 122 de la Constitución de Bayona de 1808

²Artículo 350 de la Constitución de Cádiz de 1812

Por último, la constitución de 1869 que reservó a las Cortes la facultad de nombrar y separar a los ministros del Tribunal acabando con su, hasta entonces, tradicional dependencia del Poder Ejecutivo (si bien durante la Restauración se produjo una vuelta atrás en este sentido). Por último, como antecedente más cercano a nuestra regulación podemos citar la Constitución Republicana de 1931 donde se señalaba que, *“el Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado.”*³

Debe citarse el Tribunal de Cuentas Europeo, con rango de Institución, tal y como establece el artículo 13.1 del Tratado de la Unión Europea, cuya regulación se contiene en los artículos 285 y siguientes del Tratado Funcionamiento de la Unión Europea, y que puede actuar en el ámbito nacional en el caso de que se hayan producido transferencias de fondos comunitarios.

³Artículo 120 de la Constitución Republicana de 1931

A) LEYES DE DERECHO POSITIVO

La regulación legal del Tribunal de Cuentas, se encuentra, en el artículo 136 de nuestra Carta Magna y en una norma de rango de Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas 2/1982, de 12 de mayo, reformada recientemente por medio de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo. No es, sin embargo, la única norma relevante, junto a ella hay que aludir a la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, cuya última modificación se ha efectuado por la Ley 15/2014 de 16 de septiembre de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, así como a diversas Normas del Congreso de los Diputados y del Senado.

Más concretamente, hay que tomar en consideración las Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas, reformadas por la Resolución de las Mesas del Congreso de Diputados y del Senado, por la que se modifica el párrafo primero del artículo 1 de dichas Normas, de 20 de febrero de 1989, así como las normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado de 1 de marzo de 1984.

Por último, en relación con la elaboración de la Cuenta General del Estado, han de tenerse en cuenta los artículos 130 y siguientes de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

A) QUÉ ES

Podemos comenzar señalando que el Tribunal de Cuentas es un órgano de control externo que se configura como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público, sin perjuicio de su propia función jurisdiccional, de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988 de 5 de abril del Funcionamiento del Tribunal, encaminada al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos. También se le atribuye el control de la contabilidad y de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, así como el de las aportaciones que reciban las fundaciones y asociaciones vinculadas a las formaciones políticas con representación parlamentaria.

“El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.”⁴

En cuanto a su naturaleza y su posible encuadramiento institucional dentro de nuestro Estado social y democrático de Derecho, los Tribunales de Cuentas ejercen una función atípica, separada de las tres clásicas funciones del estado, es decir, separada de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. En efecto, se trata de un órgano que ejerce al mismo tiempo funciones de muy distinta naturaleza, como funciones de naturaleza fiscalizadora y funciones de naturaleza jurisdiccional. Por tanto, su naturaleza depende de las funciones que se le encomienden y extiende su jurisdicción a todo el territorio

⁴Artículo 136 de la Constitución

nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos.

B) FUNCIONES

Son propias las funciones, según el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas:

1. La **fiscalización** externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público.
1. El enjuiciamiento de la **responsabilidad contable** en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

En primer lugar, **la función fiscalizadora** viene regulada constitucionalmente en el artículo 136, donde se deducen los aspectos esenciales de la función fiscalizadora, en lo referido a su concepto y extensión o alcance, si bien para completar el conocimiento es preceptivo acudir a la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo y la Ley de Funcionamiento 7/1988 de 5 de abril.

La función fiscalizadora es una actividad de control externo realizada por un órgano independiente que se encuentra en el ámbito parlamentario, que tiene como objeto analizar la gestión económico-financiera del conjunto y de cada uno de los componentes del sector público, plasmando el resultado de este examen en Informes dirigidos a las Cortes Generales.

Dicha función se concreta en un conjunto de actuaciones, que el Tribunal de Cuentas realiza en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, a fin de comprobar según establece el artículo 9 de la Ley Orgánica 2/1982; *“El sometimiento de la actividad económico-financiera del Sector Público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.”* Por ello, entendemos que la función fiscalizadora tiene un contenido más amplio que la ejercida por la Intervención General de la Administración del Estado, ya que no se reduce a un mero control de legalidad, sino que supone además un control de oportunidad.

En términos casi idénticos se manifiesta el artículo 27 de la Ley de Funcionamiento, al recoger que *“la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tiene carácter externo,*

permanente y consuntivo y se referirá al sometimiento de la actividad económica-financiera del Sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos.”

Ello significa que en las fiscalizaciones concretas que ejecute el Tribunal tendrán que programarse objetivos específicos y sus correspondientes procedimientos para poder evaluar si realmente se cumple con los principios anteriores. Tanto los gestores como los órganos de control interno y externo, deben procurar y analizar, respectivamente, que la administración de los recursos públicos no sólo cumpla la legalidad, sino que también se alcance la mayor y mejor satisfacción de las necesidades sociales y con el menor coste posible, es decir que se realice una buena gestión pública. Y para ello se tendrá en cuenta todo el junto de la actividad económica y de cada uno de sus componentes, tanto parciales como generales, analizando los ingresos y gastos públicos, como señala el artículo 9.2 de la Ley Orgánica y aplicando así mismo el artículo 11 de esta ley sobre:

“a) Los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás Entidades del sector público en los casos en que así esté establecido o que considere conveniente el Tribunal.

b) La situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás Entidades del sector público.

c) Los créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.”

El Tribunal de Cuentas puede ejercer su función fiscalizadora sobre el conjunto del sector público, no obstante, es necesario precisar qué entidades se consideran incluidas dentro de este sector, así como aquellas que, no estando incluidas, pueden verse afectadas por la función fiscalizadora de este Tribunal. Pues bien, el artículo 4 de la Ley Orgánica, señala que integran el sector público:

- a) Las Administraciones del Estado
- a) Las Comunidades Autónomas
- a) Las Corporaciones Locales
- b) Las Entidades Gestoras de la Seguridad Social

- c) Los Organismos Autónomos
- d) Las sociedades estatales y demás Empresas Públicas

Esta enumeración debe entenderse en el contexto temporal y jurídico de esta norma, esto es 1982, por lo que las modificaciones legales posteriores de algunos integrantes o la aparición de figuras nuevas, debe entenderse que modifican el listado. Así, destacarían las normas posteriores de, la ley general Presupuestaria, la Ley de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado o la Ley de autonomía universitaria.

Además de la denominación subjetiva del ámbito de actuación, el artículo 4 en su apartado segundo, determina que la fiscalización del Tribunal de Cuentas alcanzará de forma objetiva a la gestión de todos los fondos públicos, aunque manejados por entidades o personas no pertenecientes al sector público, siendo el ejemplo más significativo las subvenciones públicas percibidas por el sector privado, asimismo, el apartado tercero, desde la reforma de la Ley Orgánica efectuada por la Ley Orgánica 3/2015, la función fiscalizadora del Tribunal, se extiende también a la actividad económica-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos de ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, efectivamente el mencionado artículo señala:

“Al Tribunal de Cuentas corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas.

Corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, así como la de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos. Se considera que una fundación o una entidad está vinculada o es dependiente de un partido político cuando concurren las circunstancias previstas en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.”

Para ello, el Tribunal necesita de unos medios para hacer cumplir dicha función fiscalizadora, que se plasman en los artículos 27 de la Ley Orgánica y del 30 al 34 de la Ley de Funcionamiento, los cuales establecen que, con las cuentas obtenidas podrá tener el Tribunal una información para planificar y ejecutar fiscalizaciones, así como el

procedimiento en el que aplicará técnicas de Auditoria con herramientas analíticas privilegiadas. También podrá exigir la colaboración de las entidades Públicas y en caso de que éstas lo dificultasen, el Tribunal podrá imponer sanciones e informar a las Cortes Generales, Ministerio Fiscal y Gobierno. Por último, podrá utilizar expertos independientes para la inspección, revisión y comprobación que hubiere lugar en el trascurso de la ejecución de los procedimientos de fiscalización. Todo ello con el fin último de la formación de una opinión o juicio técnico del Tribunal de Cuentas, que se recoge en diversos documentos (como la Declaración Definitiva sobre la Cuenta General del Estado, documentos ordinarios como Informes, Memorias, Mociones y Notas, o como El Informe anual del Tribunal) los cuales tras su correspondiente tramitación serán publicados en el Boletín Oficial del Estado.

Centrándonos en la tramitación de un procedimiento de fiscalización, lo primero que hay que saber es, que existen varios tipos de fiscalización dependiendo de sus objetivos:

- a) *Fiscalización de cumplimiento*: su finalidad es comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a las que está sometida la entidad.
- a) *Fiscalización financiera*: tiene por objeto comprobar la adecuación de los estados contables de la entidad a los principios contables de la aplicación, es decir, que la información suministrada sea fiable.
- a) *Fiscalización de los sistemas y procedimientos*: se dirige a verificar la existencia y el funcionamiento efectivo del control interno y su adecuación con el objetivo que debe cumplir.
- b) *Fiscalización operativa*: su finalidad es evaluar la gestión económico-financiera, comprobando los principios de economía, eficiencia y eficacia.

En la práctica son una combinación de varios o de todos los tipos anteriores, como la *Fiscalización de regularidad* por la que se persigue conjuntamente, realizar una fiscalización de cumplimiento y financiera o la *Fiscalización integrada* que abarca todos los tipos de Fiscalización a los que se ha hecho referencia anteriormente. Ahora bien, todos los procedimientos tienen unas características comunes que se pueden resumir en:

1. Se realizan tras su inclusión en el Plan de fiscalizaciones

1. La ejecución corresponde a los Departamentos de Fiscalización a los que atribuido el organismo objeto de control.
1. Se puede dividir la realización de los trabajos en 3 etapas:
 - a) La primera en la sede del Tribunal para planificar el trabajo
 - a) La segunda “in situ” en la sede del organismo fiscalizado, la cual es la más importante
 - a) Y la última en los procedimientos en el seno del Tribunal, en la que, a partir de los trabajos realizados, se forma el juicio fiscalizador por los correspondientes órganos de la Institución.
2. Los trabajos técnicos se realizan por un equipo de funcionarios del Tribunal utilizando la metodología de la auditoria.

Antes del inicio y ejecución de una fiscalización concreta, se han tenido que producir unas actuaciones previas que, incluyen la toma de decisión de su realización y la inclusión en el Plan anual de fiscalizaciones que aprueba el Pleno del Tribunal. La capacidad de iniciativa para la realización de una fiscalización, según prevé el artículo 45 de la Ley Orgánica le corresponde a las Cortes Generales, a los Parlamentarios de las Comunidades Autónomas y al propio Tribunal.

Las posibles fiscalizaciones a realizar son incluidas por cada uno de los Departamentos de la Sección de Fiscalización en sus respectivas propuestas y que conformarán el Plan anual de fiscalizaciones que anualmente elabora la Sección de Fiscalización y aprueba el Pleno del Tribunal, siguiendo un procedimiento que se acuerda en la última parte del ejercicio anterior.

Una vez aprobado el Plan anual de fiscalizaciones, cada Departamento planifica la ejecución de las diversas actuaciones previstas. Esta planificación se orientará a cubrir entre otras, las siguientes finalidades:

- a) Establecer el ámbito de la fiscalización y sus objetivos.
- a) Definir los procedimientos necesarios para cumplir dichos objetivos.
- a) Determinar los medios necesarios para realizar la fiscalización, así como el calendario previsto para la misma.

- b) Servir de instrumento de control del desarrollo de la fiscalización, a fin de comprobar si se adecua a las previsiones y, en caso contrario, adoptar las medidas de rectificación necesarias.

La primera fase de una fiscalización concreta, se denomina Trabajos preliminares y sirve para conocer los aspectos esenciales del objeto de control, el cual se incluirá en un documento denominado Directrices Técnicas que será aprobado por el Pleno a propuesta del Consejero responsable del Departamento de Fiscalización.

Estos trabajos preliminares podrán realizarse en la sede del Tribunal de Cuentas o en la sede de la entidad a fiscalizar y se dirigirán a:

- a) Conocer adecuadamente la entidad
- a) Identificar los diferentes niveles de responsabilidad establecidos en la entidad a fiscalizar y sus relaciones mutuas.
- a) Conocer los principales sistemas de gestión y control de la entidad y analizar, de forma preliminar, sus posibles imperfecciones o limitaciones.
- b) Revisar cuantos antecedentes relevantes puedan obtenerse sobre la actividad sometida a fiscalización y, en especial, los Informes anteriores del Tribunal de Cuentas o de los órganos de control interno y las memorias de gestión.
- c) Analizar la normativa aplicable.
- d) Fundamentar las Directrices Técnicas de la fiscalización.

Una vez concluidos los mencionados trabajos preliminares el Consejero determinará el proyecto de Directrices Técnicas de fiscalización que se someterá a la deliberación de la Sección de Fiscalización y, posteriormente, a la aprobación del Pleno. La estructura es la siguiente:

1. Iniciativa de la fiscalización.
1. Resultados de los trabajos preliminares.
1. Tipo de fiscalización y objetivos generales.
2. Ámbito temporal.
3. Áreas de trabajo y procedimientos.
4. Medios personales.

5. Calendario.
6. Otras consideraciones.

Los programas de trabajo son elaborados por el Departamento a partir de las Directrices Técnicas aprobadas. Dado que las comprobaciones que sustenten las pruebas de una fiscalización se ejecutarán siguiendo lo establecido previamente en los programas de trabajo, los objetivos fundamentales de estos programas son los siguientes:

1. Determinar las pruebas de fiscalización que han de fundamentar los resultados de las actuaciones fiscalizadoras.
1. Establecer la documentación que debe constituir el archivo de la fiscalización y las condiciones de su custodia.
1. Determinar los procedimientos de revisión y supervisión del trabajo.

El control interno es el conjunto de sistemas y procedimientos que se han establecido para evitar que se produzcan menoscabo a los activos para garantizar que se cumpla la normativa vigente. La primera de las etapas de cualquier trabajo de fiscalización es la del conocimiento y evaluación del control interno, en primer lugar, realizando actuaciones como: análisis de la normativa interna y de los posibles informes realizados por la intervención o por otros órganos de control, entrevistas con los responsables, etc.; para llegar a conocer cómo es y cómo aparentemente funciona el sistema de control interno.

Posteriormente se realizan las primeras actuaciones sobre la documentación soporte de la actividad económica-financiera del trabajo de fiscalización, las llamadas pruebas de cumplimiento y que, mediante pequeñas muestras sobre los expedientes y documentos de cada área, tienen como objeto evaluar el funcionamiento real del control interno.

Una vez concluida la evaluación del sistema de control interno, y a partir de sus resultados, se adecuarán los programas de fiscalización de cada área, en sus objetivos, procedimientos, y tareas programadas.

La etapa central consiste en la ejecución por el equipo fiscalizador de los programas de trabajo elaborados por cada una de las áreas en las que se han dividido la fiscalización en función de los objetivos fijados en las directrices técnicas. Las actividades

de esta fase con técnicas y procedimientos de la auditoría que buscan obtener conclusiones sobre cómo se desarrolla la gestión analizada, mediante la determinación de hallazgos sustentados en evidencias, soportes o pruebas que capaciten al equipo fiscalizador a redactar memorándums que servirán de base para posteriormente elaborar el borrador del Informe de fiscalización.

Los distintos procedimientos que se utilizan en la realización de la fiscalización, traídos de la metodología de la auditoría son, a título simplemente enunciativo los siguientes:

1. Inspección documental mediante muestreo.
1. Inspección física.
1. Observación de la realización de procedimientos de gestión.
2. Preguntas internas y confirmaciones externas.
3. Cálculos.
4. Examen analítico.

En la fase final de la fiscalización se regula como deben redactarse los informes, las distintas fases de elaboración, la ejecución de la fase de alegaciones, hasta cómo se tramita internamente el Informe hasta su aprobación por el Pleno del Tribunal.

El contenido del Informe se estructurará como mínimo con los siguientes apartados:

1. Introducción, con descripción de la entidad, los objetivos de la Fiscalización, los procedimientos utilizados o las limitaciones encontradas.
1. Resultados de la fiscalización, donde deben distinguirse claramente las deficiencias de gestión y las irregularidades.
1. Conclusiones, es decir, una síntesis de los resultados más relevantes de la fiscalización.
2. Recomendaciones donde se propondrán las medidas para la mejora de la gestión fiscalizada.

Antes de que el Consejo Ponente eleve a los demás órganos del Tribunal su proyecto de Informe, éste deberá ser enviado a Audiencia de los responsables de la gestión objeto

de la fiscalización, en los términos, circunstancias, procedimientos, y plazos, que prevé la Ley de funcionamiento y desarrolla las NIF en sus normas 164 a 171.

A partir de la terminación de la fase de alegaciones y con las modificaciones a que haya dado lugar, el Consejero ponente remite el proyecto de Informe. Las sucesivas fases por las que atraviesa el Proyecto de informe hasta que llega al Pleno del Tribunal son las siguientes:

1. Remisión por el Consejero a Pleno y Abogado Estado
1. Formulación de Observaciones y Emisión de Dictámenes.
1. Escrito de contestación del Consejero Ponente.
2. Envío por el Presidente de la Sección de Fiscalización del Proyecto y resultado del trámite de observaciones, a los miembros del Pleno, y convocatoria de la Sección.
3. Análisis por la Sección, incorporación de modificaciones y acuerdo de elevación al Pleno.
4. Distribución del Informe a Miembros del Pleno para su debate y en su caso aprobación.

Finalmente, el proceso de debate en el pleno y su aprobación y posterior remisión a las Cortes, igual que en la fase anterior el esquema sería el siguiente:

1. Convocatoria, debate y en su caso aprobación del Informe por el Pleno.
1. Elaboración del texto final del Informe y revisión formal por la Presidencia de la Sección. Firma del Presidente y envío a las Cortes.
1. Envío, asimismo, en su caso, a las Asambleas Autonómicas y Plenos de las Corporaciones Locales.
2. Debate por la Comisión Mixta Congreso-Senado tras la presentación del Presidente del Tribunal. Este debate está regulado en las normas de funcionamiento de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de cuentas, aprobadas por las Mesa conjunta de 3 de marzo de 1983
3. Publicación en el BOE junto con las resoluciones.

La segunda de las funciones del Tribunal de Cuentas es el enjuiciamiento de la **responsabilidad contable**, según ha reconocido reiteradamente el Tribunal Constitucional (así, en STC 187/1988, de 17 de octubre, ATC 312/1996, STC 215/2000, de 18 de septiembre y, más recientemente, STC 126/2011, de 18 de julio de 2011) tiene por objeto ventilar la responsabilidad por alcances de caudales o efectos públicos y por infracción de las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión, en relación con quienes recauden, intervengan, administren, custodien o utilicen fondos públicos. Es necesaria, improrrogable, exclusiva y plena y se extiende a las cuestiones prejudiciales e incidentales salvo las de carácter penal, directamente relacionadas con la responsabilidad contable. Así se encuentra regulado en el artículo 15 de la Ley Orgánica que establece:

“El enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos. La jurisdicción contable se extiende a los alcances de caudales o efectos públicos, así como a las obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión”.

Así como el artículo 49 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas que en su tenor literal determina que:

“La jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las Leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o Entidades perceptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector. Sólo conocerá de las responsabilidades subsidiarias, cuando la responsabilidad directa, previamente declarada y no hecha efectiva, sea contable.”

A esta normativa específica se añaden, aparte de la Constitución española en su artículo 136, las normas que resulten aplicables, de acuerdo con la supletoriedad que

determinan la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Así, la Disposición Final Segunda apartado 2 de la Ley Orgánica establece que, para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, en cuanto no esté previsto en la presente Ley o en la de su funcionamiento, se aplicarán supletoriamente la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Ley 1/2000 de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Real Decreto de 14 de septiembre de 1882), por este mismo orden de prelación.

No obstante, la amplitud de estas normas se ven mermadas por el artículo 16 de la Ley Orgánica que excluye la jurisdicción contable de:

- a) Los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional.
- a) Las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.
- a) Los hechos constitutivos de delito o falta.
- b) Las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial.

Esta responsabilidad contable, que puede ser directa o subsidiaria, se exige mediante tres procedimientos jurisdiccionales, que son el juicio de cuentas, el procedimiento de reintegro por alcance y el expediente de cancelación de fianzas, y viene delimitada por la normativa específica del Tribunal de Cuentas, así como por la doctrina que la desarrolla.

Todos los procedimientos tienen unas características comunes que se pueden resumir en:

- a) En primer lugar, la legitimación; la activa la tienen junto al Ministerio Fiscal la Administración o Entidad pública perjudicada, que podrá ejercer toda clase de pretensiones de responsabilidad contable ante el Tribunal de Cuentas. Y la legitimación pasiva la ejercerán los presuntos responsables directos o subsidiarios, sus causahabientes y cuantas personas se consideren perjudicadas por el proceso. El artículo 47 de la Ley Orgánica establece que *“estarán legitimados para actuar ante la jurisdicción contable quienes tuvieran interés directo en el asunto o fueren titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso. Las Administraciones públicas podrán ejercer toda*

clase de pretensiones ante el Tribunal de Cuentas, sin necesidad de declarar previamente lesivos los actos que impugnen. Será pública la acción para la exigencia de la responsabilidad contable en cualquiera de los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas. En ningún caso se exigirá la prestación de fianza o caución, sin perjuicio de la responsabilidad criminal y civil en que pudiera incurrir el que ejercite la acción indebidamente.”

- a) En cuanto a la representación el artículo 48 de la Ley Orgánica establece que *“Los funcionarios y el personal al servicio de las Entidades del sector público legitimado para comparecer ante el Tribunal de Cuentas podrán hacerlo por sí mismos y asumir su propia defensa. La representación y defensa del Estado y de sus Organismos autónomos en las actuaciones a que se refiere la presente Ley corresponderá a los Abogados del Estado. La de las Comunidades Autónomas, provincias y municipios a sus propios Letrados, a los Abogados que designen o a los Abogados del Estado.”*
- a) Por otro lado, la cuantía del proceso viene regulado en el artículo 62 de la Ley de Funcionamiento, determinando que *“se atenderá al valor de la pretensión de responsabilidad contable que se ejercite o al importe de la fianza que se pretendiere cancelar. En los supuestos de acumulación, la cuantía vendrá determinada por la suma del valor de las pretensiones objeto de aquélla, sin que, no obstante, esta circunstancia comunique a las de cuantía inferior la posibilidad de recurso que, en su caso, proceda contra las de cuantía superior.”* Y continúa diciendo que *“El órgano de la jurisdicción contable que conociere del asunto hará la determinación de la cuantía en resolución motivada una vez tenga los datos a que se refieren los párrafos anteriores, previa audiencia de las partes comparecidas por plazo no superior a cinco días y sin que por ello se interrumpa el curso de los autos. Contra la resolución que determine la cuantía no se dará recurso alguno, pero la parte disconforme podrá, en su día, fundar el de queja en su indebida fijación cuando, por razón del valor asignado, fuere rechazado cualquier recurso procedente con arreglo a lo establecido en esta Ley.”*
- b) Por último, podrán acordarse medidas cautelares para el aseguramiento de las responsabilidades contables que pudieran decretarse en los procedimientos jurisdiccionales del Tribunal, pudiendo solicitarse el embargo preventivo de

los bienes de los iniciados en responsabilidad contable en los casos y en la forma establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin que pueda exigírseles fianza de clase alguna para decretarlo.

Centrándonos ahora en el procedimiento de juicio de cuentas, es relevante mencionar que su regulación se encuentra en la mencionada Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas cuyo artículo 45 dice que *“una vez concluido el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupos de cuentas, o los correspondientes procedimientos de fiscalización, si aparecieren hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, en los términos definidos en la presente Ley, pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables, el Consejero de Cuentas, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o Letrado del Estado y con citación y, en su caso, intervención del presunto responsable o de sus causahabientes, acordara la formación de pieza separada con la finalidad de concretar los hechos, los posibles responsables, tanto directos como subsidiarios, y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales o efectos públicos, cuando así resultare de lo actuado en el procedimiento fiscalizador de que se trate.”*

Con la pieza formada, lo primero que analiza el Tribunal de Cuentas es si existen indicios para la apertura del procedimiento, a tal fin, si de la pieza o expediente resultara, de modo manifiesto e inequívoco la inexistencia de caso alguno de responsabilidad contable, la falta de jurisdicción, la propia incompetencia del órgano jurisdiccional o la falta de procedimiento de fiscalización del que haya de depender la responsabilidad contable, en cuyo caso se declarará no haber lugar a la incoación del juicio en los términos prevenidos para la inadmisión del recurso en el proceso contencioso-administrativo ordinario.

El procedimiento se encuentra regulado en los artículos 68 y siguientes de la Ley de Funcionamiento, los cuales establecen que:

- a) Una vez admitida la iniciación del procedimiento, ésta se publica en el Boletín Oficial del Estado, de la Provincia o Comunidad Autónoma en función de las Administraciones implicadas, se emplaza a las mismas y al Ministerio Fiscal. Una vez comparecidos se da traslado a las partes para que presenten demanda,

de no hacerlo ninguna de las partes, se conferirá traslado de la pieza y actuaciones al Ministerio Fiscal, por el mismo plazo, para que la formule si procediere. De no formularse demanda, el procedimiento debe archivers.

a) Dentro de los veinte días del emplazamiento se debe presentar la demanda, ahora bien, dentro de los diez primeros si las partes o el Ministerio Fiscal estimaren que la pieza separada está incompleta, podrán solicitar, dentro de los diez primeros días del plazo concedido para formular la demanda, contestación o alegaciones, que se reclamen los antecedentes necesarios para completarla o que se practiquen las actuaciones omitidas en la fase previa a la exigencia jurisdiccional de las responsabilidades contables, dentro de los tres días siguientes debe pronunciarse el Tribunal sobre la inadmisión y que continúe el procedimiento o que se practiquen las diligencias solicitadas. Presentada demanda durante los veinte días se dará traslado a las partes para contestación y después pasa al Ministerio Fiscal para que alegue cuando considere procedente en punto al mantenimiento o no de la pretensión de responsabilidad contable, pudiendo proponer la práctica de las pruebas que considere oportunas. La falta de notificación a alguno de los interesados que luego se declaren responsables conlleva la nulidad de la sentencia.

a) Contestada la demanda o en su caso, transcurrido el plazo concedido para hacerlo y evacuado el trámite de alegaciones por el Ministerio Fiscal, continuará el procedimiento por los trámites del contencioso-administrativo ordinario

b) Transcurrida la fase de alegaciones, y, en su caso, la probatoria, el órgano de la jurisdicción contable podrá decretar el sobreseimiento del juicio, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, si se dieran las condiciones para su procedencia en los términos establecidos en la ley de Funcionamiento, con las siguientes especialidades:

1.ª Las alegaciones previas podrán versar sobre la falta de jurisdicción o la incompetencia del órgano jurisdiccional, la falta o defecto de representación o de legitimación de las partes actoras, la falta de cumplimiento de los requisitos de forma de la demanda y la existencia de cosa juzgada, sin perjuicio de que tales motivos puedan ser alegados en la contestación.

2.ª Transcurrida la fase de alegaciones y, en su caso, la probatoria, el órgano de la jurisdicción contable podrá decretar el sobreseimiento del juicio, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, si se dieren las condiciones para su procedencia en los términos establecidos en esta Ley.

3.ª La sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso y estimará o desestimará, en todo o en parte, la pretensión de responsabilidad contable que se hubiere ejercitado, sin que puedan hacerse en ella pronunciamientos de nulidad procedimental que dejaren prejuzgado el fondo del asunto.

4.ª La sentencia condenatoria contendrá, en su parte dispositiva, las siguientes especificaciones:

a) El importe en que se cifren los daños y perjuicios causados en los bienes, caudales o efectos públicos. En el supuesto de que dicho importe no constare cifrado en autos, la sentencia podrá declarar la existencia de los daños y perjuicios y diferir para el período de ejecución la determinación concreta de su cuantía.

b) Quiénes son los responsables, designándolos por sus nombres y apellidos y cargos que desempeñen, y expresando si lo son en concepto de directos o subsidiarios.

c) El carácter solidario de la responsabilidad directa y la cuota de que deba, en su caso, responder cada responsable subsidiario.

d) La condena al pago de la suma en que se cifre la responsabilidad contable, con sujeción a lo prevenido en la especificación primera.

e) La condena al pago de los intereses, calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes el día en que se consideren producidos los daños y perjuicios. De tratarse de responsabilidades subsidiarias, la obligación de abono de intereses se contará desde la fecha en que los responsables correspondientes fueren requeridos para el pago.

f) La contracción de la cantidad en que se cifre la responsabilidad contable en la cuenta que, en su caso, proceda.

g) El pronunciamiento sobre el pago de las costas del juicio en los términos prevenidos para el proceso civil.

En segundo lugar, el procedimiento de reintegro por alcance se encuentra regulado en los artículos 72 y siguientes de la ley de Funcionamiento, los cuales indican que “*se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas. A los mismos efectos, se considerará malversación de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo.*”

Recibidas las actuaciones del artículo 47 de la misma Ley, se procede de la forma que hemos visto en el procedimiento anterior en cuanto a la publicación de edictos y emplazamiento. Se seguirá el procedimiento por los trámites del juicio declarativo que corresponda a la cuantía del alcance según la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por último, los expedientes de cancelación de fianzas se regulan en los artículos 75 y siguientes de la Ley mencionada anteriormente, determinando que, “*se inicia como un mero expediente administrativo donde el solicitante expresará, con la debida separación, el destino y el período de tiempo de la gestión a que la fianza se encuentra afectada, la clase de ésta, los documentos en que se encuentra constituida y la Caja donde se hallen depositados los valores o el lugar en que radiquen las fincas hipotecadas.*”

Turnada la ponencia al Consejero correspondiente, se recabará de la Secretaría del Tribunal de los Departamentos correspondientes de éste o de los Centros o entidades competentes por razón de la gestión afianzada, la información necesaria para concretar si el solicitante rindió las cuentas que aparezcan en la relación por él aportada y si las mismas son todas las que debió rendir, con expresión del resultado de su examen y comprobación, así como si la fianza cuya cancelación se solicita se encuentra afecta a algún procedimiento de responsabilidad contable.

Dado traslado al representante de la Administración y al Ministerio Fiscal, se dictará auto concediendo o denegando la cancelación solicitada. La oposición del

Ministerio Fiscal, Letrado del Estado o cualquiera de los activamente legitimados para el ejercicio de pretensiones de responsabilidad contable, transformará en contencioso el expediente, que se sustanciará conforme a las normas del juicio de cuentas o procedimiento de reintegro por alcance, según proceda.

C) JURISPRUDENCIA

En primer lugar, analizo la sentencia 10/2018 del departamento segundo de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. La cual se basa en el procedimiento de reintegro por alcance nº B-225/15-35, de Comunidades Autónomas (Cª de Empleo –Ayudas destinadas a empresas para la financiación de Planes de Viabilidad- ANTONIO GÁLVEZ PELUQUEROS) Andalucía, han intervenido como demandantes la Junta de Andalucía y el Ministerio Fiscal, que se adhirió a la demanda; y como demandados don JMC que fue declarado en rebeldía, ANTONIO GÁLVEZ PELUQUEROS, S.L., don ASM y don AGB.

El 8 de junio de 2016 se recibió en el Registro General de este Tribunal de Cuentas el escrito de demanda de la representación de la Junta de Andalucía en el que solicitaba la declaración de la existencia de un menoscabo en los fondos públicos por importe de 942.844,27 €, intereses incluidos, del que serían responsables contables directos y solidarios don JMC y Antonio Gálvez Peluqueros, y responsables contables subsidiarios don ASM y don AGB. Tras admitirse a trámite, el 29 de noviembre de 2016 se recibió escrito de contestación de la representación de Antonio Gálvez Peluqueros, S.L., y el 28 de diciembre de 2016 escrito de contestación de la Procuradora de los Tribunales doña CMS en nombre y representación de don ASM, en el que formuló reconvención contra la Junta de Andalucía y pidió la intervención como parte demandada de varias personas. La cuantía del procedimiento fue fijada por auto de 15 de febrero de 2017 en la cantidad de 942.844,27 €.

El 15 de septiembre de 2009 don JMC como Director General de Trabajo y Seguridad Social de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, firmó la denominada memoria justificativa de la finalidad pública e interés social y económico de la ayuda sociolaboral a Antonio Gálvez Peluqueros, S.L. en la que se indicaba como conclusión que:

“Tanto por las deudas contraídas en ejercicios anteriores, así como por las deudas acumuladas del ejercicio en curso y por el resultado provisional obtenido que no permite eliminar las deudas contraídas, el valor total del pasivo exigible es mayor que el valor de los activos, por lo que la empresa no cuenta con solvencia ni garantía a largo plazo.

Ve mermada su liquidez disponible, bajando la misma un 95,25% con respecto a 2008, situándose por debajo los índices normales de la misma. Su liquidez a corto plazo (Acid Test) es positivo, pero debido a la dificultad de cobros a clientes, ve reducida esta liquidez a medio plazo. Si bien las principales deudas se centran en entidades de créditos y otros acreedores a largo plazo, a corto plazo no se han podido saldar las remuneraciones de sus trabajadores, adeudándose los meses de mayo, junio, julio y agosto”.

Mediante escrito presentado en la Junta de Andalucía el 7 de octubre de 2009 la empresa Antonio Gálvez Peluqueros, S.L. solicitó una ayuda pública sociolaboral de carácter excepcional por importe de 2.160.000 €. se concedió una ayuda sociolaboral excepcional por importe de 1.150.000 € a los 207 trabajadores de Antonio Gálvez Peluqueros S.L. para gastos de personal y mantenimiento de la viabilidad de la actividad económica, encomendando el pago de la misma a la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía a una cuenta titularidad de la referida empresa Antonio Gálvez Peluqueros, S.L. Respecto a este pago se acordó que era necesaria la previa aceptación de la ayuda y que se haría un primer pago del 75% de la ayuda concedida, 862.500 €, con una justificación diferida de hasta doce meses desde el ingreso, y otro del 25% restante tras la justificación del pago anterior. La empresa acepta la ayuda.

En relación con las ayudas a empresas, el informe de fiscalización pone de manifiesto, con carácter general, graves irregularidades en su concesión, entre las que cabe destacar:

1. Hasta la publicación de la Orden de 3 de marzo de 2010 no consta el acto administrativo previo y necesario de delegación de competencias, con los

requisitos que exigen los artículos 13 de la Ley 30/1992⁵ y 101⁶ y 102⁷ de la Ley 9/200798, del Consejero de Empleo a favor del Director General de Trabajo y Seguridad Social, para la concesión de las subvenciones y ayudas del programa presupuestario.

1. No ha quedado acreditado en los expedientes de concesión de las ayudas a empresas las razones de interés social o económico, exigidas por el artículo 12 del Decreto 254/2001.⁸

⁵Artículo 13 de la Ley 30/92 Actualmente derogada.

1. Los órganos de las diferentes Administraciones públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o de las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas.
2. En ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a: a) Los asuntos que se refieran a relaciones con la Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno de la Nación, Cortes Generales, Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. b) La adopción de disposiciones de carácter general. c) La resolución de recursos en los órganos administrativos que hayan dictado los actos objeto de recurso. d) Las materias en que así se determine por norma con rango de Ley.
2. Las delegaciones de competencias y su revocación deberán publicarse en el "Boletín Oficial del Estado", en el de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano delegante, y el ámbito territorial de competencia de éste.
4. Las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante.
5. Salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación. No constituye impedimento para que pueda delegarse la competencia para resolver un procedimiento la circunstancia de que la norma reguladora del mismo prevea, como trámite preceptivo, la emisión de un dictamen o informe; no obstante, no podrá delegarse la competencia para resolver un asunto concreto una vez que en el correspondiente procedimiento se haya emitido un dictamen o informe preceptivo acerca del mismo.
6. La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la haya conferido.
7. La delegación de competencias atribuidas a órganos colegiados, para cuyo ejercicio ordinario se requiera un quórum especial, deberá adoptarse observando, en todo caso, dicho quórum.

⁶ Artículo 101 de la Ley 9/200798, del Consejero de Empleo a favor del Director General de Trabajo y Seguridad Social, para la concesión de las subvenciones y ayudas del programa presupuestario

⁷ Artículo 102 de la Ley 9/200798, del Consejero de Empleo a favor del Director General de Trabajo y Seguridad Social, para la concesión de las subvenciones y ayudas del programa presupuestario

⁸ Artículo 12.5 Decreto 254/2001. El órgano instructor del procedimiento realizará de oficio cuantas actuaciones estime necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

2. El trámite de audiencia se evacuará de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la referida Ley, teniendo en cuenta que se podrá prescindir de aquél, en los términos del apartado 4 del citado artículo.
3. La propuesta de resolución será sometida a fiscalización, de acuerdo con las normas que sean de aplicación.

2. Se ha realizado un uso inadecuado de la figura de las transferencias de financiación como procedimiento de ejecución presupuestaria para tramitar las ayudas concedidas por la Consejería de Empleo con cargo al programa 31L, lo que ha conducido, entre otras consecuencias, a la ausencia de la preceptiva fiscalización previa, adecuada a la naturaleza del gasto subvencional.
3. La Consejería de Empleo no realizó el diseño previo de las ayudas; así no se establecieron los requisitos exigidos para ser beneficiarios, los criterios para la aceptación o rechazo de las solicitudes, los plazos de ejecución de las acciones a subvencionar, ni las actuaciones posteriores encaminadas a obtener la justificación del cumplimiento de las finalidades y del empleo de los fondos otorgados.
4. En las ayudas a empresas se ha constatado la enorme diversidad de actividades, actuaciones, objetivos o proyectos que se han pretendido atender. Con carácter general, hasta el ejercicio 2010 se han otorgado prescindiendo absolutamente del procedimiento administrativo establecido al efecto. Asimismo, ni se ha exigido por la Administración, ni ha quedado acreditado por el beneficiario, el cumplimiento de las finalidades para las que fueron concedidas, ni la correcta aplicación de los fondos.
5. La calificación de estas ayudas como subvención excepcional ha dado lugar a un abuso del margen de la discrecionalidad administrativa en su concesión, que se ha puesto de manifiesto en hechos tales como, la concentración de las ayudas en determinadas zonas geográficas, en grupos de empresas y en concesiones realizadas sin acreditar el fin o interés público perseguido con las mismas.

Desde la perspectiva de la responsabilidad contable, el pago con fondos públicos, en concepto de ayuda o en cualquier otro concepto, realizado prescindiendo absolutamente del procedimiento administrativo establecido al efecto y con absoluto desprecio de las exigencias más elementales derivadas de la normativa aplicable en materia de gasto público, constituye un hecho dañoso para los fondos públicos que debe ser calificado como alcance o malversación, en el sentido de los artículos 177.1.a) de la Ley General Presupuestaria (LGP)⁹ y 72 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de

⁹Artículo 177.1.a) de la Ley General Presupuestaria: 1. Constituyen infracciones a los efectos del artículo anterior a) Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos.

Cuentas (LFTCu)¹⁰. La responsabilidad contable en estos casos alcanza, con carácter general, a los gestores de fondos públicos que hayan ordenado o realizado los pagos, o hayan realizado cualquier otra actuación que suponga ejecutar, forzar o inducir a ejecutar, o cooperar en la comisión de los hechos, o incluso participar con posterioridad para ocultar los hechos o impedir su persecución (art. 42.1 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas).¹¹

Tratándose de pagos realizados en concepto de subvenciones o ayudas públicas, tienen la condición de gestores de fondos públicos, con deber de rendir cuentas de su correcto empleo, no solamente las autoridades, funcionarios o empleados públicos que conceden o pagan la ayuda, o intervienen de manera relevante en la concesión o pago de la misma, sino también los perceptores de los fondos públicos, en los términos que resultan de los artículos 177.1.e) de la LGP¹² y 34.3¹³ y 49.1 de la LFTCu¹⁴. En los casos de ayudas concedidas y pagadas de manera injustificada, de espaldas a la normativa vigente y prescindiendo de manera absoluta de los procedimientos legalmente

¹⁰ Artículo 72 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas: A efectos de esta Ley se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de sumario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas. A los mismos efectos, se considerará malversación de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique, o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo.

¹¹ Artículo 42.1 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas: Serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución.

¹² Artículo 177.1.e) de la LGP: Constituyen infracciones a los efectos del artículo anterior: e) No justificar la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de esta ley y la Ley General de Subvenciones.

¹³ Artículo 34.3 LFTCu: Los perceptores o beneficiarios de ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o procedentes de entidades integrantes del sector público, tales como subvenciones, créditos o avales, sean personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como los particulares que administren, recauden o custodien fondos o valores del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, hayan sido o no intervenidas la respectivas operaciones, estarán obligados a rendir las cuentas que la Ley establece.

¹⁴ Artículo 49.1 de la LFTCu: La jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las Leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o Entidades perceptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector. Sólo conocerá de las responsabilidades subsidiarias, cuando la responsabilidad directa, previamente declarada y no hecha efectiva, sea contable.

establecidos, la responsabilidad contable puede alcanzar tanto a quienes con su conducta provocan o hacen posible la salida de los fondos públicos, como a quienes perciben dichos fondos, ya que en estos casos la única finalidad a la que legalmente podrían ser aplicados los mismos es su devolución a las arcas públicas, de manera que cualquier otro destino que les fuera dado por su perceptor sería contrario a la ley, con la consiguiente responsabilidad contable del perceptor de la ayuda por falta de justificación de la inversión de los fondos recibidos.

La demanda de la Junta de Andalucía se basa en la concesión y pago de una ayuda por importe total de 1.150.000 euros, de los que fueron abonados 862.500 euros. La actora alega que el pago de las ayudas fue autorizado por el demandado D. JMC durante el tiempo en que ocupó el cargo de Director General de Trabajo, y que bajo una apariencia formal se escondió la concesión de una ayuda sin justificación real alguna. La actora alega además que la ayuda cuestionada fue percibida por la mercantil Antonio Gálvez Peluqueros S.L. que contribuyó de modo voluntario y consciente a falsear el expediente con el único objeto de obtener un enriquecimiento ilícito, y que don ASM y don AGB, como representantes legales de esta sociedad, actuaron por cuenta de ella. De lo anterior concluye la Junta de Andalucía que se ha producido un menoscabo en los fondos públicos que cifra en un total de 942.844,27 euros, resultante de sumar a los 862.500 euros de la ayuda cuestionada los intereses legales devengados hasta la fecha de la liquidación provisional, considerando responsables contables directos y solidarios de dicho menoscabo a D. JMC y a Antonio Gálvez Peluqueros S.L., y responsables contables subsidiarios a don ASM y don AGB.

Por otro lado, consta en la documentación remitida por la Junta de Andalucía a las actuaciones previas número 116/13 que en el año 2012 se acordó por la Junta de Andalucía la incoación de un expediente de revisión de oficio de la resolución por la que se concedió la ayuda que es objeto de las presentes actuaciones. Dicho expediente finalizó mediante resolución de fecha 10 de diciembre de 2012, que declaró la nulidad de la resolución de concesión de la ayuda y acordó iniciar el procedimiento para la devolución de las cantidades indebidamente percibidas. Esta resolución fue recurrida en reposición mediante escrito presentado por D. ASM y D. AGB, en representación de la entidad Antonio Gálvez Peluqueros S.L., siendo desestimado el recurso mediante resolución de fecha 16 de mayo de 2013.

El daño a los fondos públicos de la Junta de Andalucía ocasionado por el pago de 862.500 € ha quedado suficientemente probado en el procedimiento. Las actuaciones ponen de manifiesto asimismo que los pagos a que se refiere la demanda carecen de justificación, ya que se trata de unos pagos que han de considerarse carentes de cobertura legal, al haberse realizado sin cumplir los requisitos ni seguir los procedimientos establecidos en la legislación reguladora de las subvenciones y ayudas públicas. Es decir, el pago de la ayuda a que se refiere este procedimiento se realizó sin la existencia de la necesaria cobertura de unas bases reguladoras en la concesión de ayudas públicas, lo que impide analizar si dicha entrega se hizo dentro de los objetivos y requisitos previstos para el otorgamiento de la misma.

Tampoco existió una convocatoria pública para la concesión de la ayuda siendo entregados los fondos públicos de forma directa. Atendiendo al procedimiento de concesión de las subvenciones y ayudas públicas puede distinguirse entre las regladas y las de concesión directa, siendo éstas las que, en contra de la regla general, no se otorgan en régimen de concurrencia competitiva sino de forma directa, pudiendo utilizar sólo este procedimiento en alguno de los supuestos previstos en el art. 22.2 de la LGS.¹⁵ Entre estos supuestos se encuentran las subvenciones excepcionales que son aquellas en las que deben acreditarse razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública. En el caso enjuiciado, aun considerando que se pudiera haber aplicado este régimen de asignación directa de las ayudas públicas, no se justificaron de forma alguna las razones por las que no se utilizó el régimen general de concurrencia competitiva.

¹⁵ Artículo 22.2 de la Ley General de Subvenciones: Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: a) Las previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, en los términos recogidos en los convenios y en la normativa reguladora de estas subvenciones. A efectos de lo establecido en el párrafo anterior, se entiende por subvención prevista nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado aquella en que al menos su dotación presupuestaria y beneficiario aparezcan determinados en los estados de gasto del Presupuesto. El objeto de estas subvenciones deberá quedar determinado expresamente en el correspondiente convenio de colaboración o resolución de concesión que, en todo caso, deberá ser congruente con la clasificación funcional y económica del correspondiente crédito presupuestario. b) Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa. c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

El Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento en el que se regulaban los procedimientos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos y su régimen jurídico, vigente en el momento de producirse los hechos ya que no fue derogado hasta que se dictó el Decreto 282/2010, de 4 de mayo, establecía en su art. 4¹⁶

¹⁶ Artículo 4 del Decreto 282/2010: Procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión:

1. La elaboración de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones regladas se tramitará con arreglo a las disposiciones contenidas en el presente artículo.
2. Con carácter previo a la aprobación de las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, se solicitará la emisión de informe a: a) La Intervención General de la Junta de Andalucía, conforme a lo dispuesto en el artículo 118.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. La solicitud de informe irá acompañada de una memoria económica expresiva de los aspectos económico-presupuestarios del proyecto. b) La correspondiente Secretaría General Técnica. c) La Consejería competente en materia de Administración Pública, a través de la Dirección General que tenga atribuida la competencia en materia de procedimiento, organización y de tramitación electrónica. d) El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. No obstante, mediante Orden de la Consejería competente en materia de Administración Pública se aprobarán, previo informe de la Intervención General de la Junta de Andalucía y del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, unas bases reguladoras tipo para la concesión de subvenciones de concurrencia competitiva, y otras para las de concurrencia no competitiva. Cuando las Consejerías las utilicen en sus proyectos de bases reguladoras y se ajusten a ellas, sin exigir que junto a la solicitud de subvención las personas interesadas aporten ningún otro documento, no se solicitarán los informes previstos en los párrafos c) y d) del presente apartado. En caso contrario, las Consejerías tendrán que solicitar dichos informes.
3. En los supuestos que se indican a continuación, se solicitarán, además, los siguientes informes: a) Si las bases reguladoras de la concesión contemplan el compromiso de pago de las subvenciones en una fecha determinada, se recabará informe de la Dirección General competente en materia de tesorería cuando el pago deba ordenarse por dicha Dirección General, por las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de Hacienda o por la tesorería propia de las agencias. Dicho informe, que deberá emitirse en el plazo de diez días, tendrá carácter vinculante y versará exclusivamente sobre la posibilidad de materializar el pago en las fechas previstas en el proyecto, indicando, en caso de imposibilidad, las fechas más próximas. En la solicitud de informe se justificará la causa de tal previsión indicándose la tesorería que resultaría afectada. b) Si las bases reguladoras contemplan la financiación de las subvenciones con fondos provenientes de la Unión Europea, deberá solicitarse informe a la Dirección General competente en dichos fondos sobre la subvencionalidad de los gastos establecidos para los mismos, sobre la coherencia de las políticas horizontales de la Unión Europea y sobre el cumplimiento de la normativa comunitaria de gestión y verificación. c) Si se trata de bases reguladoras de subvenciones a personas físicas o jurídicas que requieran, con arreglo a la normativa comunitaria y demás normativa de aplicación, el sometimiento a la decisión de la Comisión Europea, deberá constar en el expediente la correspondiente decisión de la referida Comisión sobre su compatibilidad con el mercado interior o, en todo caso, la comunicación hecha a la citada institución. A estos efectos, los proyectos de bases reguladoras de la concesión se remitirán a la Consejería competente en materia de coordinación de la acción exterior de la Junta de Andalucía, para su comunicación a la Comisión Europea por los conductos correspondientes.
4. Los informes previstos en este artículo serán solicitados por el órgano directivo que, a estos efectos, haya designado cada Consejería.
5. Los formularios de solicitud y, en su caso, de otros trámites a realizar por las personas solicitantes de subvenciones estarán adaptados a los formularios tipo que, mediante Orden, establezca la Consejería competente en materia de Administración Pública. Deberán aprobarse por las Consejerías respectivas,

que la competencia para conceder subvenciones y ayudas públicas, previa consignación presupuestaria para este fin, correspondía a los titulares de las Consejerías y a los presidentes o directores de los Organismos Autónomos. Hasta la publicación de la orden del Consejero de Empleo de 3 de marzo de 2010, con efectos desde su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el día 6 de abril de 2010, por la que se delegaba la competencia de éste en el titular de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social para la concesión de ayudas sociolaborales de carácter excepcional, no consta acto administrativo previo y necesario de delegación de estas competencias, ni referencia alguna indicando esta circunstancia en las resoluciones administrativas adoptadas. Sin embargo, en la ayuda pública a que se refiere la demanda objeto de este procedimiento, quien realizó las actuaciones tanto en la ordenación de los pagos como en la firma de las resoluciones por las que se encomendaba a IDEA para que ésta efectuase los mismos, fue el Director General de Trabajo y Seguridad Social.

Obra en los autos la solicitud de la ayuda formulada por la sociedad, el importe solicitado fue de 2.160.000 €. Se vienen acumulando a lo largo de 2.009 una serie de pérdidas como consecuencia de la explotación, que fueron brutales en los meses de enero, febrero y marzo, en los siguientes meses la explotación sigue siendo deficitaria aunque no va en crecimiento, más bien se mantiene, mayo con un pequeño repunte y junio estable. Tenemos unas pérdidas de explotación a 30 de junio de 875.799,10 €. En el expediente administrativo consta unida una memoria justificativa de finalidad pública e interés social y económico de ayudas sociolaborales respecto de Antonio Gálvez Peluqueros, S.L. realizada el 15 de septiembre de 2009, es decir, antes de que se presentase la solicitud de la ayuda. Este documento tampoco justifica en modo alguno la necesidad de la ayuda para mantener la viabilidad de la empresa subvencionada, pues describe la falta de rentabilidad de la empresa desde el punto de vista financiero, y que se ve altamente endeudada, concentrándose su deuda a largo plazo con entidades de crédito y con terceros, y encontrándose entre las deudas a corto plazo las remuneraciones pendientes de pago.

siendo publicados conjuntamente con su convocatoria. Cada consejería promoverá, respecto de los formularios de solicitudes que apruebe, su inscripción en el correspondiente registro.

6. Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante Orden de la persona titular de la correspondiente Consejería o, en su caso, mediante Decreto del Consejo de Gobierno, y publicadas en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Toda la documentación obrante en el expediente pone de manifiesto la falta de justificación de la concesión y pago de la ayuda pública cuestionada en la demanda. En realidad, no hubo un procedimiento administrativo regularmente tramitado con el fin de aportar los elementos de juicio necesarios para resolver el expediente de manera ajustada a Derecho, sino un mero artificio para intentar dar apariencia de legalidad a unas disposiciones de dinero público en favor de una empresa privada, sin seguir el procedimiento ni respetar las garantías legalmente establecidos para asegurar que los fondos públicos se emplearan de manera ajustada a Derecho.

Por último, habiéndose declarado responsables contables a don JMC y a Antonio Gálvez Peluqueros, S.L. del menoscabo causado a los fondos públicos en la Junta de Andalucía procede condenar a los mismos al reintegro del importe principal del daño que asciende a 862.500 €, así como al pago de los correspondientes intereses legales incluyendo los devengados hasta la liquidación provisional, por importe de 80.344,27 euros, más los que se devenguen por el principal desde dicha liquidación hasta el completo pago del mismo, que se calcularán año a año con arreglo a los tipos legalmente establecidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71.4ª.e) de la LFTCu.¹⁷

La sentencia estima la demanda declarando como importe en que se cifra el menoscabo causado en los fondos públicos de la Junta de Andalucía el de OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL QUINIENTOS EUROS (862.500 €). En segundo lugar, declarando responsables contables directos y solidarios del menoscabo causado a los fondos públicos a que se refiere el punto anterior a DON JMC y a ANTONIO GÁLVEZ PELUQUEROS, S.L. En tercer lugar, Condenándoles al reintegro del importe por el que se les ha declarado responsables contables directos y solidarios. Y por último, condenándoles al pago de los intereses, calculados según lo razonado en el fundamento jurídico decimoséptimo de esta resolución.

En segundo lugar, analizo la sentencia 7/2018 del departamento segundo de enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. Como hechos probados se desglosa una serie de facturas que el Ayuntamiento de Navalcarnero pagó, siendo todas ellas firmadas por don

¹⁷ Artículo 71.4ª.e) de la LFTCu: La condena al pago de los intereses, calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes el día en que se consideren producidos los daños y perjuicios. De tratarse de responsabilidades subsidiarias, la obligación de abono de intereses se contará desde la fecha en que los responsables correspondientes fueren requeridos para el pago.

MJR, quien ostentó el cargo de Concejal de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Navalcarnero desde el 13 de junio de 2011 hasta el 12 de junio de 2015. Y durante ese tiempo, se encontraban vigentes 3 contratos con dicho ayuntamiento; el primero referido a la conservación de jardines y parques, el segundo sobre la recogida y transporte de residuos urbanos y el último respecto a la limpieza de Navalcarnero.

La demanda presentada por el Ayuntamiento de Navalcarnero considera que se ha causado perjuicio a los fondos públicos municipales como consecuencia del pago de ciertas facturas presentadas por FCC, entre junio y septiembre de 2012.

En relación con la factura SM1637/1001514 por importe de 1.197,15 euros, la demanda mantiene que la prestación de servicios de reparación de elementos averiados o defectuosos por actos vandálicos ya estaban cubiertos, sin repercutir un mayor coste para el ayuntamiento, a lo que la contestación de la demanda mantiene que es erróneo, que el contrato suscrito con FCC cubriera todas las reparaciones con independencia de la causa que las motivara. Comparte el criterio de la Delegada Instructora al afirmar que los pliegos del contrato relativo a la red de riego incluyen una excepción en la que el adjudicatario no asume los costes de reparación producidos por actos de vandalismo. La exclusión de las reparaciones debidas a actos vandálicos se recogió en el contrato de 13 de mayo de 2013, con posterioridad al pago de la factura que nos ocupa. Se ha de concluir, por tanto, que el pago de la factura SM1637/1001514 no estaba justificado, al estar incluidos en el contrato a la sazón vigente los servicios facturados, lo que ha causado un perjuicio a los fondos públicos municipales por importe de 1.197,15 euros.

En cuanto a las facturas SM1637/1001510, SM1637/1001511 y SM1637/1001509, por importes de 4.408,99 euros, 4.802,47 euros y 4.802,47 euros, respectivamente, en concepto de servicios extraordinarios de limpieza los domingos y festivos realizados durante los meses de junio, julio y agosto de 2012. A la vista de las alegaciones de las partes y de la documentación obrante en las actuaciones no cabe considerar injustificado que se facturasen servicios de limpieza de domingos y festivos como servicios extraordinarios, ya que, desde la modificación de 2009, se habían reducido los servicios que la empresa debía prestar en sábado y domingo con base en el contrato. Lo que se cuestiona, en definitiva, es si los servicios facturados se prestaron y, en su caso, si los servicios que se hubieran prestado pertenecían a la clase de servicios que habían

quedado excluidos del contrato con la modificación de 2009. A este respecto, si bien las facturas no detallan los turnos, medios humanos o medios mecánicos empleados en la prestación del servicio, cabe entender que la firma del Concejal de Medio Ambiente acredita la recepción del servicio y el carácter extraordinario del mismo. Hay que tener en cuenta que es habitual que la recepción de los servicios facturados y la conformidad de éstos con lo pactado se hagan constar mediante la firma en la factura del responsable municipal competente (que no necesariamente ha de ser un técnico).

El Ayuntamiento demandante se limita a poner en duda que los servicios se hayan prestado o que reúnan las características necesarias para ser considerados extraordinarios, sin aportar dato objetivo alguno que pudiera servir de apoyo a una conclusión negativa al respecto, ya que no se puede considerar suficiente a estos efectos la imprecisa referencia a las supuestas menores necesidades de limpieza durante los meses estivales.

Respecto a la factura SM1637/1001513, por importe de 6.586,94 euros, en concepto de servicio extraordinario de limpieza en urbanización Calypo II realizado en septiembre de 2012. Se afirma en la demanda que existe “una clara responsabilidad por alcance, pues en ningún momento queda acreditada la necesidad ni la prestación real de estos servicios extraordinarios por Fomento Construcciones y Contratas S.A. (ni los medios humanos, mecánicos y horas empleadas para las referidas facturaciones)”. A lo que la contestación mantiene que en ningún momento se acredita que los servicios no fueran prestados, y que el hecho de que no exista contrato escrito o que la factura estuviera firmada solo por el Concejal de Medio Ambiente implican irregularidades que den lugar a responsabilidad contable por alcance. Por lo que, la controversia entre las partes se plantea en términos similares a los del supuesto anterior. Y la conclusión a la que llega el tribunal es también análoga a la alcanzada en dicho supuesto; que no queda acreditado, un daño a los fondos públicos del Ayuntamiento de Navalcarnero.

Por lo que se refiere a las facturas SM1637/1001506 y SM1637/1001508, por importes de 1.595,73 euros y 1.683,99 euros, respectivamente, en concepto de servicios de limpieza extraordinario en el Parque de los Charcones, no tendrían cabida puesto que los servicios de limpieza del día 15 de septiembre, al no ser domingo ni festivo, estarían cubiertos por el contrato relativo al servicio de mantenimiento y conservación de parques y jardines y no sería procedente, por tanto, su pago como servicios extraordinarios. La parte demandada opone en su contestación, respecto a las indicadas facturas por servicios

extraordinarios de limpieza en el Parque de los Charcones, que no se acredita en ningún caso que los servicios facturados no fueran debidos o se hubiera producido un pago duplicado por parte del Ayuntamiento. En conclusión, el tribunal determina que se efectúan unos pagos injustificados por no ser día domingo o festivo, por lo que no procede el pago extraordinario, pero por el contrario, con otros gastos, por ejemplo de los días 8, 9 y 16 de septiembre; respecto a estos servicios no se cuestiona su carácter extraordinario, sino la realidad de su prestación. El planteamiento de la demanda es, en este caso, similar al de los dos supuestos anteriores y la respuesta del tribunal ha de ser también análoga a la que se ha dado en dichos supuestos.

Finalmente, en cuanto a la factura SM1637/1001512, por importe de 13.475,41 euros en concepto de servicio extraordinario de limpieza en nuevos desarrollos, sectores I-1, I-8 y I-9 durante agosto de 2012, se alega por el Ayuntamiento que la prestación del servicio de limpieza en los sectores indicados estaba incluida en el contrato de servicio de mantenimiento y conservación de parques y jardines firmado con Valoriza Servicios Medioambientales, S.A. Nuevamente el tribunal ha de remitirse a lo decidido en los supuestos anteriores: existe una factura por servicios extraordinarios de limpieza avalada, en principio, tanto respecto a la realidad de los servicios facturados como al carácter extraordinario de los mismos, por la firma del Concejal de Medio Ambiente. Frente a esto, el Ayuntamiento demandante únicamente ha planteado dudas no respaldadas por dato objetivo alguno, lo que impide considerar acreditado que el pago de esta factura de 13.475,41 euros haya causado un daño a los fondos públicos de la corporación demandante.

De lo expuesto resulta un daño a los fondos públicos del Ayuntamiento de Navalcarnero por importe total de 2.039,14 euros, correspondientes a la suma de las facturas SM1637/1001514, por 1.197,15 euros, y la mitad de la factura SM1637/1001508, por 841,99 euros. Como responsable del pago de las anteriores facturas aparece don MJR, quien ocupó el cargo de Concejal de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Navalcarnero durante el período al que se refieren las actuaciones. Siendo la Concejalía de Medio Ambiente la promotora de los contratos relativos al servicio de mantenimiento y conservación de parques y jardines, así como los de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y limpieza urbana, no cabe duda de la responsabilidad directa del demandado en el abono de las facturas discutidas. También se infiere fácilmente la

relación de causalidad que exige la responsabilidad contable, bastando la mera constatación del hecho de que, de no haberse producido la firma de las facturas, no se habría procedido al pago.

Asimismo, existe infracción de las normas reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad, al haberse producido el pago indebido de servicios que ya estaban cubiertos por un contrato vigente, lo que resulta contrario a lo dispuesto en materia de ejecución del gasto público de las entidades locales en los artículos 162 y siguientes del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales¹⁸, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Por último, concurre el elemento subjetivo, cuando menos, de culpa grave en la conducta de don MJR, ya que, en este caso, el daño se ha producido como consecuencia de un ejercicio gravemente negligente, como mínimo, de las funciones propias de su cargo de Concejal de Medio Ambiente, que es incompatible con la diligencia especialmente cualificada exigida al gestor de fondos públicos.

La sentencia falla que habiéndose declarado responsable contable directo a don MJR del menoscabo causado a los fondos públicos del Ayuntamiento de Navalcarnero procede condenar dicho demandado al reintegro del alcance que asciende a 2.039,14 euros, y al pago de los intereses calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos devengados desde el día en que se produjo el daño hasta el completo pago del principal del alcance.

¹⁸ Artículo 162 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente.

F) CASO PRÁCTICO

Con fecha 16 de enero de 2017 la Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid interpuso demanda de reintegro por alcance contra Con fecha 18 de enero de 2017 se admitió a trámite la demanda interpuesta y se acordó dar traslado de las actuaciones a los demandados para que la contestasen en el plazo de veinte días. En la cual, solicitaron la desestimación de la demanda interpuesta, con condena en costas a la parte actora.

El procedimiento que se lleva a cabo consiste en la comprobación de que ..., recibió la suma de 62.507, 58 euros, por los siguientes conceptos:

- a) Servicios contratados a ...
- b) Transcripción de documentos tipo power point.
- c) Diversos viajes.

La prueba practicada no permite considerar probado que ninguno de los gastos se haya realizado con otros fondos que los procedentes de entidades financiadoras de proyectos de la Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid, ni que tales fondos se hayan aplicado a fines distintos de los previstos en los diversos proyectos desarrollados, ni que la Fundación o la Universidad hayan dejado de percibir alguna cantidad a la que tuvieran derecho, ni que hubieran tenido que satisfacer algún abono indebido con caudales públicos, por lo que no se ha producido menoscabo en los fondos públicos por estos pagos. Recibió la suma de 38.729,84 euros en concepto de remuneraciones y gastos.

La Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid tenía encomendada la administración de los fondos de los distintos convenios y enseñanzas propias, siendo competente para el registro, cobros, pagos, obligaciones fiscales y demás servicios de apoyo administrativo derivados de tales convenios. El traspaso de fondos de unos proyectos a otros era práctica habitual en la gestión financiera de las investigaciones llevadas a cabo como consecuencia de los convenios.

La pretensión de responsabilidad contable planteada por la Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid se concreta en que sea declarada la existencia de un perjuicio en los caudales públicos, y que se condene a ... al reintegro de 66.167,75 euros, a ... al reintegro de 38.729,84 euros, y a ... al de 19.625,62 euros, más intereses y costas.

En cuanto al fondo, se remite propiamente al acta de liquidación provisional, en relación con los Directores y Proyectos que en ella constan y que han sido demandados. Así, reclama los siguientes importes:

A Don ..., el reintegro de 66.167,75 euros, correspondiente a los siguientes conceptos:

- 12.669 euros. Señala que se corresponde con una factura por "Transcripción de textos y transcripción de documentos tipo Power Point", si bien dichos trabajos corresponden a otro proyecto.
- 39.605,86 euros: por gastos correspondientes a 137 horas de bombeo, acondicionamiento de tuberías, excavación de zanjas y huecos de arquetas, imputados al Proyecto MEDELEC, si bien también sostiene que se refieren a un proyecto diferente.
- 9.105,22 euros: correspondientes a gastos de viajes validados por el Director del Proyecto sin documentación justificativa de los mismos.
- 1.127,50 euros: correspondientes a un viaje a Stralsund del 28 de agosto al 3 de septiembre de 2011, sin que conste dato alguno que vincule dicho gasto con el referido Proyecto.

A Don ... el reintegro de 38.729,84 euros, correspondiente a los siguientes conceptos:

- 35.300,00 euros, abonados a Don ... sin que conste en el expediente la razón de dicho abono, el trabajo efectuado ni la memoria de labores aprobadas por la Comisión de Seguimiento, establecida en la cláusula quinta, que certificara la realidad del trabajo realizado. Además, aun cuando presenta un anexo con relación de fechas y horas, no tiene datos de aprobación o certificación y hacen referencia a horas trabajadas en el año.
- 1.287,44 euros, correspondientes a un pago a Don ... sin que conste en el expediente factura ni justificante.

A Don ... y Don ... 19.625,62 euros, importe correspondiente a dos facturas por honorarios profesionales por trabajos de colaboración realizados con cargo al convenio

43760839002, Proyecto SAGITAL, pagadas a Doña ..., esposa de Don ..., por 11.124,00 euros y 7.416,00 euros, sin que conste la prestación de servicio alguno que justifique dichos abonos. Añade que en esta factura no hay siquiera referencia al tipo de trabajo o asistencia llevada a cabo, ni prueba alguna que permita tener por cierta la prestación de un servicio que justifique el pago realizado, sí bien, en este mismo convenio, hay otra factura del ejercicio 2012, por 10.900 euros, a la mujer del Director, adjuntando relaciones obtenidas de contabilidad, bajo documento nº 12, al Acuerdo del Consejo de la Cámara de Cuentas de Madrid. El Ministerio Fiscal se adhirió a la demanda interpuesta.

El representante legal de Don ... solicita la desestimación de la demanda, con condena en costas a la parte actora. Alega en su defensa los motivos siguientes:

- a) Defecto legal en el modo de proponer la demanda, por falta de precisión en la determinación de las partes y de la petición que se deduce de la misma (artículo 424 LEC).
- b) Falta de legitimación activa.
- c) Falta de legitimación pasiva y/o litisconsorcio pasivo necesario.
- d) No se ha producido menoscabo de los caudales públicos, circunstancia cuya prueba incumbía a la actora y no la ha acreditado.
- e) En cuanto al Proyecto Medelec, se utilizó como cuenta común de los trabajos que encargaban los profesores del departamento desde sus respectivos proyectos, o bien de una cuenta donde se cargaban los gastos que se hacían en relación a los denominados potenciales proyectos.
- f) El traspaso de fondos entre proyectos era una práctica habitual dentro de la Fundación, siendo éste siempre ejecutado por la propia Fundación a solicitud del Director del proyecto que cedía los fondos.
- g) Del Proyecto Medelec no se detrajeron fondos, dado que el cliente solo aportó 250 euros en septiembre de 2007. La mayor parte de los ingresos provenían de otros proyectos, por aplicación de traspasos y los proyectos de donde provenían los traspasos originales sí tenían como objeto las actuaciones que se encargaron al Proyecto Medelec.
- h) Si se analizan pormenorizadamente los gastos considerados irregulares, la mayor parte de ellos tienen una clara relación con el objeto del Proyecto Medelec, y el resto tienen relación directa con las líneas de investigación del demandado, tal y como permitían las cuentas de remanentes.

i) Han quedado justificados, por la documentación aportada al proceso, los siguientes gastos considerados constitutivos de un presunto alcance en la liquidación provisional:

- Facturas por un importe de 39.605,86 euros.
- Factura por transcripción de documentos tipo power point por 12.669 euros.
- Facturas de viajes, por valor de 9.105,22 euros y de 1.127, 50 euros.

j) La Fundación ha reconocido en el expediente de información reservada que el Informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, en el que se basa la liquidación provisional, contenía conclusiones sin suficiente fundamentación jurídica.

k) La instrucción del expediente de responsabilidad patrimonial incoado por la Universidad, recogió como conclusión que los gastos discutidos estaban debidamente justificados y que no cabía apreciar las irregularidades generadoras del expediente.

l) En la cuantía del alcance reclamado se incluye indebidamente el IVA, cantidad que detraía la Fundación nada más ingresar una factura.

m) Si se condenara al demandado a reintegrar las cantidades a la Fundación, se generaría un enriquecimiento injusto de la misma, ya que ésta habría cobrado el canon del 13% que le correspondía y no era titular de los restantes fondos con los que se financió el Proyecto.

Don ... solicita la desestimación de la demanda y, subsidiariamente, la reducción de la partida de alcance reclamada, con condena en costas a parte actora. Alega, en su defensa, los motivos siguientes:

a) Para la elaboración del Informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid no se contó con el demandado y se le requirió, indebidamente, el reintegro de las remuneraciones y gastos relacionados con su participación en el Proyecto.

b) En fase de actuaciones previas no se informó al demandado de la documentación justificativa que tenía que aportar ni del tipo de procedimiento en el que estaba incurso, lo que supuso una situación de indefensión para el mismo.

c) El Proyecto dirigido por el demandado, fue llevado a cabo y dirigido por el Sr. ..., en su condición de Director del mismo, cumpliendo con todos los requisitos exigidos.

d) El Sr. ... justificó todos y cada uno de los conceptos, honorarios y gastos incurridos. Resulta inexplicable que la Fundación formule demanda cuando era ella misma la encargada final de confirmar y verificar la procedencia o no de los pagos antes de ejecutarlos, lo que hizo sin formular objeción alguna.

e) Ni en fase de actuaciones previas ni en la demanda se indica ningún reproche a la actuación del Sr.

- f) El demandado, por el desempeño de las tareas técnicas del Proyecto, recibía una retribución que fue liquidando a año vencido, retribución que se encontraba dentro de la cantidad prevista en el convenio para financiar cada ejercicio en que se ejecutó el Proyecto, sucesivamente prorrogado.
- g) Existen informes periódicos sobre control y supervisión del trabajo invertido en el desarrollo del Proyecto que eran verificados por el demandado, como Director del Proyecto; aprobados por el ingeniero del mismo (del INTA) y autorizados por el jefe de programa (también del INTA). Si el INTA, como financiador y beneficiario del Proyecto, hubiera apreciado irregularidades en el desarrollo del mismo, habría solicitado a la Fundación que no abonara los gastos y remuneraciones al demandado.
- h) Se ha aportado a los autos certificado del jefe del programa (del INTA) en el que se acredita que el demandado realizó las actividades del Proyecto que le fueron remuneradas y los gastos que le fueron compensados. También se adjunta la documentación bancaria acreditativa de la regularidad de los pagos realizados por el Proyecto. Igualmente, se aportan documentos acreditativos de parte del trabajo realizado por el Sr. ... en el Proyecto.
- i) Aunque se considera que no se ha producido un alcance en los fondos públicos, en caso de que se declarara, debería restarse de la cuantía reclamada al demandado la suma correspondiente al exceso de pago por el IRPF derivada de la cantidad cuyo reintegro se reclama, ya que fue debidamente declarada a la Administración Tributaria.
- j) El importe consignado por el demandado lo fue en concepto de depósito y no de reintegro.
- k) La carga de probar la existencia de un daño real, efectivo e identificado en concretos fondos públicos incumbía al demandante, de acuerdo con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, y no lo ha hecho. La demanda se basa en el Informe de fiscalización y en la documentación obrante en las actuaciones previas, pero no tiene en cuenta otros documentos que conocía y que han sido aportados en esta instancia.
- l) El demandado no infringió ninguna norma de carácter contable o presupuestario, pues su remuneración estaba previamente pactada en la previsión de financiación acordada por las partes firmantes del convenio y ha sido correctamente justificada, conforme corroboran los informes de seguimiento rubricados por dos interventores del INTA. En tanto en cuanto el trabajo del Sr. ... fue debidamente realizado. También han quedado justificados los gastos incurridos, tal y como se desprende de la certificación emitida el 30 de marzo de 2016 por el jefe del Proyecto, perteneciente al INTA.

m) El demandado no pudo incurrir en dolo o negligencia grave, por cuanto actuó de forma transparente y siguiendo las instrucciones del INTA y de la Fundación.

n) El Departamento Primero de la Sección de Enjuiciamiento tiene dicho, en Sentencia de 11 de marzo de 2014, que las meras cuestiones de gestión contable no implican responsabilidad contable si no van asociadas a un daño real, efectivo, y económicamente evaluable en los bienes o derechos que se plasman en la contabilidad de las entidades del Sector Público, lo que corresponde probar a la actora.

Dicha Sentencia indica, igualmente, que el parámetro de una responsabilidad contable en un procedimiento de reintegro por alcance lo constituye la previsión presupuestaria o contable de que se trate. Si tal previsión presupuestaria y contable existe, como ocurriría en este caso, se desvanece la posible base de una responsabilidad contable en ese procedimiento, independientemente de que al margen de él y respecto de otras personas de las concernidas en dicho procedimiento y por otras causas jurídicas pueda haber base para otro tipo de responsabilidad. Añade la Sentencia que, al existir una previsión presupuestaria y contable, así como acuerdos de la Corporación que justifican el abono de dichas retribuciones, no existe razón suficiente para poder afirmar que los pagos efectuados hayan ocasionado un perjuicio en los fondos públicos.

ñ) Las facturas no le eran exigidas al demandado ni por el INTA, ni por la Fundación, porque ya estaba prevista la financiación para el Proyecto y justificada pues, además del convenio, había un informe para los contratos suscrito por el rector de la Fundación en el que se especificaban las horas de trabajo a desempeñar por el Director del Proyecto, y un informe de la memoria de distribución de los recursos previstos en la financiación del convenio, con un apartado concreto para la remuneración del profesorado.

Don ... y Don ... solicitan el sobreseimiento y, subsidiariamente, la desestimación de la demanda, con condena en costas a la parte actora. Alegan en su derecho que:

a) Los Directores de los proyectos, desde su condición de cuentadantes, son los que tienen encomendadas la gestión de los cursos y convenios de investigación, siendo los únicos competentes para decidir acerca de la distribución de los recursos asignados.

b) La Fundación debería haber tenido pleno conocimiento de las decisiones que adoptaban los Directores, de tal modo que cuando realizaba sus tareas de registro, cobros, pagos y demás funciones de su responsabilidad, nunca advirtió que fueran cantidades indebidas o superiores a las derivadas del Proyecto.

- c) La Fundación concluyó su expediente de información reservada haciendo constar que no apreciaba responsabilidad contable en los Directores de los proyectos.
- d) El Proyecto Sagital consistía en una investigación destinada a evidenciar las posibilidades que ofrece el turismo pesquero como instrumento de diversificación de la actividad pesquera profesional. Para el desarrollo de dicho Proyecto se ejecutó un estudio pormenorizado a través de la elaboración de informes, encuestas y análisis de opinión a las organizaciones de pescadores, organismos representativos y expertos, a fin de conocer tanto los beneficios como impedimentos que pudiera mostrar la aplicación del citado Proyecto en la práctica.
- e) A continuación enumera las principales actividades realizadas en ejecución del Proyecto Sagital, organizado por años, desde el 2002 al 2014 y que en consecuencia tuvieron un resultado objetivo consistente en la aparición de una nueva figura en el sector turístico: la pesca-turismo, que antes carecía de referencia legal alguna.
- f) Entre 2005 y 2016 tuvieron lugar diversas actuaciones parlamentarias en las que se hizo referencia a los trabajos del Proyecto Sagital.
- g) Aparecen perfectamente justificados mediante las correspondientes facturas los cobros percibidos por la Sra. ... (como integrante del Proyecto Sagital), emitidas a la Fundación, con cargo al convenio, por los trabajos que también enumera. En consecuencia, dichos trabajos realizados por la Sra. ... hicieron posible un diagnóstico de la situación de la pesca-turismo en España, incentivaron una reforma de la Ley.
- h) La contratación de la Sra. ... fue ajustada a derecho, pues no existía norma jurídica que prohibiera la contratación, para colaborar en los proyectos, de familiares directos de los Directores de los mismos. La Sra. ... reunía el perfil de formación y experiencia necesario para el puesto.
- i) No concurre en los demandados la responsabilidad contable por alcance que se les reclama pues ha quedado acreditada la justificación de los trabajos que dieron lugar al abono de las dos facturas de la Sra. ... como parte del equipo de trabajo del Proyecto Sagital. No concurre tampoco menoscabo en caudales públicos, ya que el desarrollo del Proyecto fue público y notorio, y dio lugar a un resultado real, que fue la inclusión del concepto pesca-turismo en el ordenamiento jurídico; además, rindieron cuentas de sus trabajos a la Fundación.
- j) La liquidación provisional eximió de responsabilidad contable a otros Directores de proyectos por entender justificados los trabajos realizados por familiares de los mismos,

razón por la que debe darse el mismo tratamiento a los demandados pues, de no ser así, se infringiría el artículo 14 de la Constitución.

k) Los demandados no actuaron con dolo ni con negligencia grave, no habiendo, además la Fundación puesto en duda la capacidad y competencia profesionales de la Sra.

l) Los demandados tenían competencia para elegir a los miembros de los equipos de investigación, pero quien abonaba las facturas y manejaba el dinero era la Fundación.

Entrando en el fondo del asunto, son desestimadas todas las cuestiones procesales, y por consiguiente, debe valorarse en primer lugar si los hechos enjuiciados constituyen o no un alcance en los fondos públicos, en los términos previstos en los artículos 49 y 72 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en relación con el artículo 38.1 de la Ley Orgánica 2/82 y si los mismos son generadores de responsabilidad contable (por todas Sentencia 12/92 de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas de 30 de junio de 1992).

La primera cuestión que debe aclararse para poder determinar si los hechos enjuiciados son constitutivos de alcance es si el pago de gastos de un proyecto de investigación con fondos procedentes de otro constituye falta de numerario o un saldo deudor injustificado. En el presente caso, no puede considerarse que esa práctica, sin perjuicio de su posible incorrección jurídica, resulte constitutiva de alcance, pues no ha supuesto un daño real, efectivo y económicamente evaluable en caudales o efectos públicos.

La Fundación cobró en todos los casos el canon que le correspondía de las sumas procedentes de la financiación de los proyectos y que las entidades que aportaron los fondos no consta, que reclamaran devolución alguna por estar en desacuerdo con los trabajos realizados o por cualquier otra causa. Además, tampoco aparece probado que ningún proyecto no pudiera completarse por la transferencia de fondos. A todo ello debe añadirse que sí debe considerarse probado, en cambio, que los fondos, cualquiera que fuera el proyecto al que pertenecieran, fueron siempre destinados a proyectos de investigación aprobados y en vigor. La falta de concordancia entre los proyectos de los que procedían las cantidades y aquellos otros a los que se destinaban podría generar, en su caso, consecuencias jurídicas en el ámbito jurídico-privado, pero no un menoscabo de fondos públicos porque ni el patrimonio de la Universidad Politécnica de Madrid, ni el

de la Fundación, se han visto menoscabados por tales operaciones que, por otra parte, se realizaban sin objeción alguna por parte de esta última.

Se desglosan a continuación una serie de facturas y la finalidad para la que se destinan y en conclusión, no ha quedado probado que ninguno de los gastos se haya realizado con otros fondos que los procedentes de las entidades financiadoras de proyectos de la Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid, ni que tales fondos se hayan aplicado a fines distintos de los previstos en los diversos proyectos desarrollados, ni que la Fundación o la Universidad hayan dejado de percibir alguna cantidad a la que tuvieran derecho o hayan tenido que abonar indebidamente alguna suma con fondos públicos, por lo que no se aprecia la existencia del alcance reclamado a Don

A continuación, reclama el demandante a Don Rafael Moreno Martín la cifra de 38.729,84 euros, de principal más intereses, por remuneraciones y gastos que se le pagaron a ejercicio vencido y que no considera justificados.

Lo cierto, sin embargo, es que obra en el procedimiento documentación justificativa de que los trabajos del Proyecto se realizaron y de que la entidad financiadora y beneficiaria del mismo, los consideró suficientes y adecuados.

No ha quedado probado, por tanto, ni que las retribuciones y gastos pagados no obedecieran a actuaciones relacionadas con el Proyecto, ni que la Universidad o la Fundación hubieran tenido que satisfacer alguna cantidad que pudiera haber dado lugar a un menoscabo de caudales públicos.

Por último, solicita la actora que se reclame a Don ... y a Don ... la suma de 19.625,62 euros, de principal más intereses, en concepto de alcance a los fondos públicos. Por lo que se desglosa una serie de facturas acompañado de la correspondiente explicación de su finalidad. Por otra parte, no ha acreditado la actora que por esos mismos trabajos hubieran recibido indebidamente remuneración otros miembros del equipo de investigación, lo que, unido a lo anteriormente argumentado, permite concluir que no existe prueba de que el pago de las dos facturas controvertidas haya dado lugar a un menoscabo en los fondos públicos.

Finalmente, y de acuerdo con todo lo expuesto, y razonado en los criterios fundamentos de derecho, debe desestimarse la demanda formulada por la representación procesal de la Fundación General de la Universidad Politécnica de Madrid, a la que se adhirió el Ministerio Fiscal, y absolverse a los demandados de la responsabilidad contable que se les reclaman.

CONCLUSIÓN

Una vez concluido el trabajo y entendiendo el funcionamiento del Tribunal, la conclusión a la que llego es que la rendición de cuentas es un elemento esencial para la construcción de un orden político democrático.

Teniendo en cuenta que el Tribunal enjuicia temas tan relevantes como la disposición de dinero público, es obvio entender que se presupone la existencia de un organismo independiente, que sea lo suficientemente eficaz para «fiscalizar la actividad económica y financiera» de las diferentes administraciones públicas y «juzgue la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de fondos públicos» (artículo 2 de la Ley orgánica 2/1982 de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas), ya que constituye un pilar básico para el funcionamiento de las instituciones democráticas y para proteger la credibilidad de todo el sistema político. Una vez dicho esto, es alarmante que nuestro Tribunal de Cuentas carezca de las necesarias condiciones para su correcto funcionamiento.

Para que una institución pueda realizar con propiedad su función debe contar con un marco jurídico adecuado y con los necesarios recursos económicos. En relación con esto, el Tribunal de Cuentas ha carecido del marco jurídico adecuado desde su constitución, entendiendo que los políticos hay querido evitar durante todo este tiempo su sometimiento, por lo que el Tribunal carece de la suficiente capacidad sancionadora para castigar las numerosas irregularidades que ha venido detectando. Todo ello se esta viendo mejorado progresivamente y a día de hoy parece que la situación empieza a regularse con propiedad de ahí mi interés por querer llevar a cabo este trabajo. El manejo de caudales públicos considero que es un tema del que todos deberíamos tener conocimiento y cuya regulación debe ser minuciosa.

Por último, añadir que con la carencia de instituciones eficaces e independientes es imposible construir un orden político democrático y el sistema económico se vería insostenible, por lo que la conciencia actual respecto a esta situación promueve un gran avance. Ya nos lo recordaba Aristóteles: «De nada sirve que se celebren juicios acerca de lo justo, si éstos no se llevan a su cumplimiento».

BIBLIOGRAFÍA

- El control externo por el Tribunal de Cuentas de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional DYKINSON S L, 2018.
- Relaciones del Tribunal de cuentas con las cortes generales: la comisión mixta congreso-senado para las relaciones con el tribunal de cuentas. Revista de la Administración Pública, número 108. Libro electrónico Año de publicación:2000
- Tribunal de Cuentas: Crónica 1987. Tribunal de Cuentas, 1988.Mantenido por: Universidad Complutense de Madrid
- La función jurisdiccional del tribunal de cuentas. Revista de Administración pública, número 100-102. Libro electrónico
- El Tribunal de Cuentas: enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional. Autor Luis Vacas García-Alós
- El Tribunal de cuentas y el nacimiento de la administración contemporánea. Revista de Administración Pública, número 049. Libro digital.
- Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
- Ley Orgánica del Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
- Ley General presupuestaria
- Decreto 282/2010: Procedimiento de elaboración de las bases reguladoras de la concesión.
- Ley 9/200798, del Consejero de Empleo a favor del Director General de Trabajo y Seguridad Social, para la concesión de las subvenciones y ayudas del programa presupuestario